

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Cumplimiento del Plan Normativo de la Comunidad Autónoma para 2017. 2. Biodiversidad y Espacios protegidos. 3. Planificación y actividad de inspección en materia de vertidos. 4. Medidas de fomento de carácter ambiental.

1. CUMPLIMIENTO DEL PLAN NORMATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA 2017

El período considerado en esta crónica abarca desde mayo a octubre de 2017, y mantiene una dinámica similar a la del primer semestre comentado en esta Revista, en el sentido de que la actividad normativa de este período en la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido bastante moderada: no se han aprobados leyes o normas con rango de ley, y debe reconocerse mayor presencia de normas reglamentarias, sea en el nivel de Decretos, sea en el nivel de Órdenes, que concretan o completan lo previsto en normas anteriores.

No obstante esta afirmación, debe destacarse que parte de esta bloque normativo supone el cumplimiento del Acuerdo de 14 de febrero de 2017, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma por el que se establece el Plan Anual Normativo para el año 2017¹ y que contemplaba la aprobación del Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de ámbito de Los Alcornocales, se amplía el ámbito territorial del Parque Natural Los Alcornocales y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales. En este sentido, se ha aprobado el Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se establece el Reglamento de Ordenación de la Caza de Andalucía² y Decreto 150/2017, de 19 de julio, por el que se aprueba el referido Plan de Ordenación de Recursos Naturales del ámbito Los Alcornocales, se amplía el ámbito territorial del Parque Natural Los Alcornocales, y Zona de Especial Protección para Aves Los Alcornocales, y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural³.

Además, en este período, ha de destacarse el dictado de otros reglamentos en materia de caza y planes territoriales, en los que, necesariamente, se ha

¹ BOJA núm. 35, de 21 de febrero de 2017.

² BOJA núm. 149, de 4 de agosto.

³ BOJA núm. 194, de 9 de octubre.

incluido la variable ambiental, así como la planificación en el ejercicio de las competencias autonómicas de inspección, en el ámbito sectorial de los vertidos.

Finalmente, este período se caracteriza por la previsión de subvenciones y otros instrumentos de fomento, con los que la Administración autonómica apuesta por fórmulas de dirección indirecta con las que conseguir objetivos de participación o educación ambiental, y a los que dedicaremos el último epígrafe de esta crónica.

2. BIODIVERSIDAD Y ESPACIOS PROTEGIDOS

En esta sección, la primera de las normas a la que vamos a hacer referencia es el Decreto, ya mencionado, 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía, de acuerdo con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sobre la materia, de acuerdo con el artículo 57.2 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en cuya virtud le corresponde la planificación y regulación de estas materias y la reglamentación del régimen de intervención administrativa en caza, vigilancia y aprovechamientos cinegéticos.

En este sentido, el Reglamento aprobado es consciente de las exigencias de una regulación ordenada de la caza, como actividad con repercusión sobre recursos naturales que han de aprovecharse de forma sostenible, en el marco de la Ley básica 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, y procede al desarrollo de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de Flora y Fauna silvestres de Andalucía⁴, mediante la articulación de un “modelo cinegético sostenible”. Desde esta perspectiva, es clara la componente ambiental de la norma, que se traduce en el reforzamiento de los instrumentos de planificación como los planes de caza por áreas cinegéticas⁵, o en la previsión de informes y seguimiento respecto de las capturas de caza mayor, y el régimen de los cerramientos cinegéticos y los no cinegéticos en cotos de

⁴ Específicamente, el Decreto desarrolla el Título I, Capítulos I, II y III, y Título II de la Ley 8/2003, de 28 de octubre.

⁵ Véase art. 11 de la norma.

caza. A ello se añade la previsión de silencio negativo en los procedimientos autorizatorios recogidos en el Decreto, de acuerdo con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, en cuya virtud “el silencio tendrá efectos desestimatorios en los procedimientos (...) que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

Pero junto a ello, es necesario llamar la atención sobre la importancia que se concede en el Decreto a las exigencias de buena regulación, simplificación administrativa y flexibilización de los regímenes de intervención administrativa sobre la actividad cinegética que ponen de manifiesto el interés no sólo cultural y social de la caza en Andalucía, sino, también, y muy especialmente, el económico. En este sentido, se plantea la revisión del régimen de autorizaciones, en el marco de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Así, algunas autorizaciones son sustituidas por el régimen de comunicación previa, como sucede en el caso de actividades cinegéticas previstas en los planes técnicos de caza, esto es, monterías, batidas de gestión, procedimientos para el cambio de titularidad de un coto, etc. Además, la simplificación se asocia por la norma a la reducción de cargas administrativas, y, específicamente, a la posibilidad expresa de presentar declaración responsable para la acreditación de determinados requisitos en procedimientos como los de constitución de cotos de caza.

Desde esta última perspectiva, es muy llamativo el afán del preámbulo del Decreto por conectar las novedades de la norma a la “mejora de la regulación”, como la síntesis de la ordenación a la que acabamos de referirnos. En este sentido, se insiste en la conveniencia de conciliar la libertad de establecimiento y circulación con el interés general que, en este caso, es la garantía de una utilización racional de los recursos ambientales. En mi opinión, la aprobación de este Decreto, en los términos comentados, pone de manifiesto las dificultades de salvaguardar las exigencias de protección ambiental ante sectores de una relevancia económica considerable, como el de la actividad cinegética, en el contexto liberalizador que justifica la aprobación del Decreto

126/2017, de 25 de julio: uno y otro objetivo tienen un peso considerable, casi al mismo nivel, en el Reglamento.

Por otro lado, la anterior regulación no es incompatible o, con mejor criterio, debe completarse con una ordenación menor de la caza como la que representa la Orden de 27 de julio de 2017, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Orden de 5 de junio de 2015, por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se publican los períodos hábiles de caza 2017/2018⁶.

En este sentido, la Orden se dicta al amparo del anterior Decreto 182/2005, de 26 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de Ordenación de la Caza, en el sentido de prever la aprobación de una Orden general de vedas, para concretar de forma detallada las zonas, épocas, períodos y días hábiles. La Orden se mantiene, así, en línea de continuidad con la regulación de 2015, pero introduce algunos cambios, a propuesta del Comité de Caza del Consejo Andaluz de Biodiversidad, en orden a reducir la presión cinegética sobre determinadas especies⁷. La Orden prevé, a modo de ejemplo, medidas de reducción de cupos de captura de determinadas especies por persona cazadora y en períodos concretos, o suprime el aprovechamiento de determinadas especies, como de caza mayor, en contraposición con la Orden de 2015.

La regulación de la caza se completa en este período con la aprobación de regulaciones relativas a espacios concretos de caza y el aprovechamiento de ciertas especies conforme a unos niveles determinados sostenibles. En este sentido, debe destacarse la aprobación de la Orden de 10 de julio de 2017, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se declara la Zona de Caza Controlada “Sierra de Baza”, incluida en los términos

⁶ *BOJA* núm. 147, de 2 de agosto.

⁷ Téngase en cuenta que el art. 19.2 del vigente Decreto 126/2017, de 25 de julio, dispone lo siguiente: “(...) cuando concurren circunstancias excepcionales de tipo ecológico, biológico o meteorológico, la Consejería competente en materia de caza, previo informe del Comité de Caza del Consejo Andaluz de Biodiversidad, podrá modificar mediante Orden los períodos hábiles o acordar la suspensión de determinados aprovechamientos durante un período determinado”.

municipales de Baza y Caniles (Granada)⁸. La Orden dispone, así, la declaración de la Zona en cuestión, y la exigencia de que el aprovechamiento cinegético se lleve a cabo conforme al plan técnico de caza⁹, cuya supervisión corresponderá a la Consejería.

En materia de planificación de espacios, ya se ha mencionado la aprobación del Decreto 150/2017, de 19 de julio, por el que se establece el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del ámbito Los Alcornocales, se amplía el ámbito territorial del Parque Natural Los Alcornocales, y Zona de Especial Protección para Aves Los Alcornocales, y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural¹⁰. La aprobación del Reglamento se lleva a cabo conforme al artículo 57.1.e) del Estatuto, en cuya virtud es competencia de la Comunidad Autónoma “la delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos”, y 235, en relación con el desarrollo y ejecución del Derecho de la Unión por la Junta de Andalucía. En este sentido, el Decreto procede a la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales cuyo ámbito territorial incluye el Parque Natural, Zona de Especial Conservación (ZEC) y Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA), así como fincas que se incorporan al espacio protegido, y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión. El Preámbulo del Decreto insiste en la importancia de la integración de los mecanismos de planificación que afectan a tres figuras de protección que se solapan en el mismo espacio geográfico, en conexión con las exigencias de coordinación de la Red Natura 2000.

Desde esta última perspectiva, debemos destacar la importancia del enfoque adoptado por el Decreto, en el sentido de que la consideración íntegra del espacio protegido puede considerarse una vía adicional de protección de los espacios, ya que conectan los espacios protegidos con otros terrenos que no forman parte de las figuras protectoras, pero que quedan incluidos en el ámbito de aplicación del Plan de Ordenación y sometidos al régimen de utilización de

⁸ *BOJA* núm. 135, de 7 de julio.

⁹ El art. 11.1 del Decreto 126/2017, de 25 de julio, define estos planes como “el instrumento de gestión de los terrenos cinegéticos con el objeto de asegurar el aprovechamiento sostenible de las especies cinegéticas compatible con la conservación de la diversidad biológica”.

¹⁰ El Plan se estructura en 6 artículos y 4 Anexos, relativos, respectivamente, al Plan de Ordenación de Recursos Naturales (I), Descripción Literal de la ampliación del Parque Natural (II), Descripción Literal del Parque Natural ya ampliado (III), y Plan Rector de Uso y Gestión (IV).

los recursos naturales fijado por éste. De esta manera, estos últimos terrenos son parte de la estrategia de protección de los espacios clasificados. La continuidad ecológica entre los hábitats y los ecosistemas presentes en el Parque encuentra en la ampliación prevista en el Decreto y la conexión entre las figuras declaradas y otros terrenos una fórmula diversa de garantía del espacio y la biodiversidad.

Por otro lado, el Decreto no descuida la necesidad de equilibrio entre el impulso de la actividad económica y la protección de los valores naturales, por lo que, en línea de continuidad con las corrientes de simplificación que antes se mencionaron, se recoge expresamente la excepción al régimen de autorizaciones, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales de Andalucía (art. 15 bis), en la medida en que “no se ponen en peligro los valores objeto de protección”.

Finalmente, en la actividad planificadora de la Comunidad Autónoma, hemos de destacar la aprobación del Decreto 143/2017, de 29 de agosto, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la Provincia de Málaga¹¹. El interés de incluir la referencia no es otro que el poner de manifiesto la relevancia de la protección ambiental en la articulación de la planificación territorial, lo que se demuestra en la expresa consideración de instrumento como un vehículo para asegurar la presencia de “valores naturales y paisajísticos”, y en la previsión de someter el plan de Ordenación al procedimiento de evaluación estratégica correspondiente.

El artículo 1 del Decreto recoge el acuerdo del Titular de la Consejería competente para la formulación del plan que comentamos en la Costa del Sol, de acuerdo con la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de ámbito provincial (art. 2) y que ha de contar entre sus “objetivos generales”, el “establecer zonas que deben quedar preservadas del proceso de urbanización por sus valores o potencialidades territoriales ambientales, paisajísticas y culturales, o por estar sometidas a riesgos naturales o tecnológicos” (art. 3.g). Desde esta perspectiva, debe

¹¹ *BOJA* núm.174, de 11 de septiembre.

destacarse el carácter holístico de una planificación sectorial como la relativa a la ordenación del territorio, en el sentido de que su contenido tiene que incluir, entre otras cuestiones, la “indicación de zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural...”, articulándose un instrumento de planificación territorial que ha de garantizar soluciones de equilibrio derivadas de la protección ambiental.

3. PLANIFICACIÓN Y ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN EN MATERIA DE VERTIDOS

En el ámbito de la protección de las aguas, la actuación más destacable, en el período considerado, es la aprobación del Plan Anual de Inspecciones de vertidos para 2017, mediante Resolución de 2 de mayo de la Dirección General de Planificación del Dominio Público Hidráulico, adscrita a la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático¹², de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma. La Resolución aprueba, así, el mencionado Plan, adoptando un enfoque integrador en relación con la supervisión en el ámbito del Dominio Público Hidráulico y la actividad de policía en aguas litorales y Dominio Público Marítimo-Terrestre, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, la Resolución conecta claramente con el enfoque integrador que debe adoptarse en materia de protección de aguas, desde que se hayan incorporado a nuestro Derecho las nociones de aguas costeras y de transición, en los términos del vigente artículo 16 *bis* del Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y que, en el ámbito de los vertidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha tenido reflejo en la previsión del artículo 42 del Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre¹³. El precepto contempla la aprobación anual del “programa de inspecciones de vertidos al Dominio Público

¹² *BOJA* núm. 109, de 9 de junio.

¹³ *BOJA* núm. 89, de 12 de mayo de 2015.

Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre, que establecerá una frecuencia de inspecciones”, en función de criterios expresamente tasados por el Decreto como incumplimientos de las instalaciones con autorización de vertidos, detectados con anterioridad.

El Plan aprobado por la Resolución tiene como punto de partida la prohibición de vertidos susceptibles de contaminar las aguas, salvo que se disponga de autorización (apartado 1), y diferencia entre el establecimiento de criterios generales por parte de la Consejería, para todo tipo de inspecciones de vertidos, recogidos en el Anexo I, y la previsión de inspecciones programadas o rutinarias, en atención al bien afectado (dominio hidráulico o dominio marítimo-terrestre), de acuerdo con el anexo II.

Así, en el contenido del Anexo I, debe destacarse la distinción entre inspecciones rutinarias o programadas, e inspecciones no rutinarias o puntuales, que obedecen a circunstancias diversas como la presentación de denuncias; el establecimiento de la frecuencia de la inspección, atendiendo a cuestiones como que los vertidos estén insertos en planes de reducción de contaminación; y los criterios que han de seguirse en las inspecciones de instalaciones.

La programación y previsibilidad de la acción inspectora que este Plan representa constituye, sin duda, un acierto como instrumento de reducción de la discrecionalidad administrativa en un ámbito tan complejo como el de la actividad de inspección por parte de las Administraciones, cualquiera que sea el sector en el que se desenvuelva.

4. MEDIDAS DE FOMENTO DE CARÁCTER AMBIENTAL

Finalmente, la revisión de la actividad normativa ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía de este segundo semestre concluye con la consideración algo más detenida de las medidas de fomento adoptadas por la Administración autonómica, como instrumento complementario en el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, como se ha puesto de manifiesto en la introducción, el valor de estas medidas está en la capacidad que tengan para implicar de manera

activa a la sociedad en el logro de objetivos ambientales con los que la Comunidad Autónoma diseña la aludida política, constituyendo herramientas de dirección indirecta.

Así, debe destacarse, en primer lugar, la Orden de 18 de mayo de 2017, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para la realización de proyectos de participación y/o educación y sensibilización ambiental para entidades y asociaciones sin ánimo de lucro¹⁴.

La Orden pretende involucrar a las entidades y asociaciones asentadas en el territorio de la Comunidad Autónoma y que tengan como fines “la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente y/o la educación ambiental y el voluntariado (...)”, de forma que puedan contribuir “tanto a la resolución de las problemáticas locales como al abordaje del cambio global”, en el entendido de que la educación, la sensibilización o el voluntariado ambiental constituyen herramientas de carácter social. En mi opinión, se trata de un enfoque conectado a conceptos como el de Inteligencia Territorial¹⁵, a través del cual es necesario involucrar a los agentes sociales locales en el diseño de un modelo de desarrollo conforme con las exigencias del principio de desarrollo sostenible. En este sentido, son los territorios locales los que padecen, en primer lugar y de forma directa, las consecuencias de la contaminación, y, por tanto, deben considerarse actores cualificados en la implantación de un modelo de protección ambiental concreto, que, no obstante, va a conectar con problemas de una dimensión mayor como la que representa el cambio climático.

Este planteamiento se proyecta directamente sobre el contenido de las bases, y, en particular, en la determinación de los proyectos que van a ser susceptibles de financiación, de forma que los mismos deberán adoptar “una perspectiva de ecoeficiencia y responsabilidad ambiental, incorporando en el diseño y desarrollo de sus acciones la reducción del consumo de recursos y el gasto energético, la sensibilización y el reciclaje de materiales, la minimización

¹⁴ *BOJA* núm. 98, de 25 de mayo.

¹⁵ Girardort, J-J. (2010). Inteligencia territorial y transición socio-eclógica. *Trabajo*. Volume (23): 15-39.

del impacto ambiental y el uso de materiales reciclados y productos ecológicos” (base número 2). Sin duda, se trata de exigencias lo suficientemente plurales como para permitir una implicación considerable de la sociedad en la consecución de las mismas.

Las ayudas de previstas en la Orden de 18 de mayo de 2017 se han materializado en la Orden de 20 de julio de 2017, por la que se convocan en régimen de concurrencia competitiva subvenciones para el ejercicio 2017, para la realización de proyectos de participación y/o educación y sensibilización ambiental por entidades y asociaciones sin ánimo de lucro¹⁶.

Por último, entre las medidas de fomento aprobadas en este período debe destacarse la Orden de 16 de junio de 2017, por la que se publica el fallo del Jurado por el que se concede el XXI Premio Andalucía de Medio Ambiente¹⁷. El premio incluye seis ámbitos diferentes en los que otorgar la distinción, y entre los que interesa destacar la categoría “Empresa y Medio Ambiente”, “Compromiso y Educación Ambiental” y “Medio Ambiente urbano y cambio climático”, resultando galardonados diferentes asociaciones o entidades que ponen de manifiesto el interés de este tipo de dispositivos por conseguir una implicación activa de sujetos diversos a las Administraciones Públicas, en aras de una cierta responsabilidad en la tutela del medio ambiente.

¹⁶ *BOJA* núm. 144, de 28 de julio.

¹⁷ *BOJA* núm. 124, de 30 de junio.